

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA  
SALA CIVIL – FAMILIA**

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS

Julio quince (15) de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 66170310300120180012602  
Asunto: Acción popular – Apelación de sentencia  
Demandante: AUTOPISTA DEL CAFÉ S.A.  
Demandado: PROYECTOS Y CONSTRUCCIONES TRIPLE A S.A.S.

**Motivo de la Providencia.**

Sería del caso resolver sobre la apelación propuesta por la parte demandante respecto de la sentencia del 29 de septiembre de 2020, proferida por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE DOS QUEBRADAS, en el asunto de la referencia, si no fuera porque se evidencia falta de jurisdicción para conocer de la misma, según pasa a explicarse.

**Antecedentes Fácticos**

Tiene como propósito la acción popular presentada por Autopista del Café S.A<sup>1</sup>, que se cierre la intersección del sector “El Mandarino”, en la calle 64 No. 8E 53 del municipio de Dos Quebradas - Risaralda, que sirve de vía de acceso al proyecto de urbanización “Colinas del Bosque” a cargo de Proyectos y Construcciones Triple A S.A.S., hasta tanto sus propietarios, constructores o beneficiarios cumplan con el trámite previsto para la construcción de accesos a que se refiere la Resolución 716 de 2015 de la Agencia Nacional de Infraestructura.

Lo anterior porque se deriva la vía de acceso de una carretera que hace parte de la Red Vial Nacional concesionada a la parte demandante, sin que Proyectos y Construcciones Triple A S.A.S. haya tomado provisiones técnicas para garantizar la seguridad de los usuarios de la

---

<sup>1</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 55.

vía, como lo sería, p.ej., la construcción de carriles de aceleración y desaceleración que permitan adecuadamente la transición de la carretera nacional a la vía de acceso y viceversa, menguando el riesgo de accidentalidad.

El estado de potencial de accidentalidad –asevera el accionante-, amenaza o vulnera los derechos e intereses colectivos señalados en los literales g, h, l y m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En lo pertinente, se vinculó a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas como autoridad encargada de velar por los derechos colectivos invocados, autoridad que se notificó al igual que la sociedad demandada.

Dentro de sus argumentos de defensa<sup>2</sup> la accionada esgrimió, entre otros, que para construir obtuvo licencia y cumplió todas las obligaciones a su cargo. El ingreso al conjunto residencial se hace por vía urbana y no creó el acceso a la vía concesionada, que ya existía, luego no está obligada ni legal ni contractualmente a mejorar la vía. Si eventualmente son necesarias obras de mitigación, agregó, le correspondería al municipio de Dosquebradas o a la Agencia Nacional de Infraestructura, directamente o a través de su concesionario. Por eso, en forma expresa solicitó vincular a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), y a la misma sociedad demandante, como presuntas responsables, aspiración que no aparece resuelta por el a quo.

El Municipio de Dosquebradas<sup>3</sup>, por su parte, se opuso a ser condenado porque no es el propietario del proyecto Colinas del Bosque, ni es la entidad encargada de conceder permisos en la zona ni se agotó requisito de procedibilidad (Art. 144 CPACA). En todo caso, dijo coadyuvar las pretensiones del demandante.

Así, ambas entidades (privada y pública) propusieron falta de legitimación en la causa por pasiva.

En un intento de pacto de cumplimiento (audiencia del 11 de julio de 2019<sup>4</sup>), el accionado se

---

<sup>2</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 119.

<sup>3</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 149.

<sup>4</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 186.

comprometió a presentar el diseño de la obra al municipio para que éste los examine y socialice, diseños que según se ventiló, ya habían sido presentados a la ANI pero no los aprobó porque el predio no es de titularidad del accionado.

Finalmente, el intento de celebración de pacto de cumplimiento fracasó, pues el accionado informó (29 de julio de 2019<sup>5</sup>) que la documentación no fue recibida por la ANI porque el titular de la vía es el municipio de Dosquebradas, intervención a la que siguió otra del ente territorial<sup>6</sup>, quien aportó documentos con base en los cuales, reiteró, que no propone pacto de cumplimiento pues no es el responsable ni el causante de la amenaza de derechos colectivos, dado que ni los predios que se deben intervenir para la construcción del carril de desaceleración, ni la vía donde debe desarrollarse esa obra, pertenecen al municipio. Al no tener injerencia en la problemática que se debate, agregó, no puede ejecutar presupuesto ni desarrollar obras que no son de su competencia.

Aportó, entre otros documentos, oficio ALM 212.2 0670 de fecha 24 de julio de 2019, suscrito por la almacenista general, donde señala que los predios ubicados sobre la variante, colindantes con ella, no son del municipio (se puede leer que el predio 66-170-01-11-00-00-0373-0001-0-00-00-0000 figura a nombre de Sociedad Colonial S.A., y el predio 66-170-01-11-00-00-0374-0001-0-00-00-0000 a nombre de Constructora del Otún S.A., según consulta realizada en el SICAM).

La continuación de la audiencia de pacto de cumplimiento se realizó el 17 de octubre de 2019<sup>7</sup> donde, entre otras cosas, el juzgado negó la petición de vincular a los propietarios de los predios colindantes. Esta solicitud lo realizó la misma accionante, y se negó en forma simple por el juzgado porque “en esta instancia no es posible”<sup>8</sup>.

En la decisión opugnada, de fecha 29 de septiembre de 2020<sup>9</sup>, el juez de primera instancia consideró que si bien existe un “acceso abrupto y repentino”, no pertenece al predio del accionado (“fuerza al despacho entender que la Vía nacional es la concesionada, pero la vía de entrada a la unidad familiar “Colinas del Bosque” y demás sectores urbanos y rurales ha de

---

<sup>5</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 448.

<sup>6</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 449.

<sup>7</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 482.

<sup>8</sup> Video audiencia 17 de noviembre de 2019, minuto 00:19:15.

<sup>9</sup> Cuaderno principal 2, folio digital 132.

ser del municipio de Dosquebradas”), desarrollando paralelamente unas consideraciones que se centraron en aclarar que a hombros de Proyectos y Construcciones Triple A S.A.S., no podía recaer la protección de los derechos colectivos asumiendo la construcción de los carriles de aceleración y desaceleración, además de catalogar como imposible la satisfacción de la pretensión en los términos precisos planteados, ya que cerrar la vía de acceso vulneraría derechos de quienes ahora viven en la urbanización y zonas aledañas.

La anterior decisión fue apelada por el extremo activo<sup>10</sup>, lo que motivó el envío del expediente a esta Corporación. Se insiste, en lo principal, en que (i) de las pruebas aportadas, efectivamente se desprende que hay vulneración a derechos colectivos; (ii) el a quo habló de derechos adquiridos que no existen, y no explicó cuál es el derecho que adquirió la accionada; (iii) la vía existía antes del proyecto urbanístico, pero era veredal, con poco tráfico, y al usarse como acceso a COLINAS DEL BOSQUE hay mayor riesgo de colisión, y riesgo de vulneración del derecho colectivo; (iv) el accionante tiene conocimiento de sus obligaciones, por eso inició el trámite ante la ANI, pero no se concluyó, sin que sea impedimento no tener la titularidad del predio, pues creó una condición de riesgo y está obligado a mitigarla, y la obligación de hacer una vía segura va más allá de un acto administrativo que indica las áreas de cesión que debía entregar el constructor.

### **Consideraciones.**

1. Para sustentar la decisión a proferir deben resaltarse dos aspectos fundamentales de las acciones populares.

1.1. El juez de la acción popular no está sometido a un principio de congruencia procesal estricto, teniendo en cuenta que el titular de los derechos que se busca proteger no es un individuo en particular sino la comunidad; por lo tanto... *“el sistema dispositivo especial por el que se rigen las acciones populares, implica que el juez puede tener en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que se trate de la misma acción u omisión que el actor planteó como transgresora de los derechos o intereses colectivos, puesto que la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Cuaderno principal 2, folio digital 143.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 176 de 2016.

Entonces puede el juez popular emitir fallos *ultra y extra petita* “...(i) si en el curso del proceso se encuentra probada una nueva circunstancia que no fue alegada por el demandante, y que configura una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, el juez de la acción popular tiene a su cargo la obligación de protegerlo; y (ii) en ejercicio de sus facultades oficiosas, el juez constitucional puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda, siempre que resulte necesario para hacer cesar la vulneración o amenaza”<sup>12</sup>

Tales facultades, encuentren límites en “...los derechos al debido proceso y de defensa del demandado. Así pues, las determinaciones que se adopten en una acción popular están circunscritas a la causa petendi de la demanda, lo que significa que el operador judicial no puede decidir con fundamento en hechos y pretensiones que no tengan relación con los que le fueron puestos en conocimiento por el actor popular.”<sup>13</sup>

**1.2.** Hallándose configurada la amenaza o vulneración de los derechos o intereses colectivos cuya protección se persigue, en ejercicio de esas facultades y por mandato expreso de la misma Ley, corresponde al juzgador determinar los responsables y dirigir contra ellos la acción.

En ese sentido, señala la Ley 472 ya citada:

Art. 14 lb.: “La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.”

Inciso final, art. 18: “La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.”

Es que el “...legislador dotó al juzgador, de poder de vinculación oficiosa de los posibles responsables. Tal poder implica, por su contenido, tener a los citados como demandados, ya que la intención del legislador al aludir a -"posibles responsables" es la de entender que pueden haber participado en las conductas de acción u omisión que lesionan derechos colectivos, para que en el proceso se indague sobre su proceder.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre 2001, Radicación número: 25000-23-24-000-1999- 0033-01(AP-125), C. P. Dra. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.

Luego, es un deber del juez de acción popular identificar y dirigir la orden de la sentencia contra el responsable de la vulneración o amenaza, si es que se encuentra vinculado al proceso. En caso contrario debe actuar de conformidad, citándolo al trámite, claro está, respetando siempre las garantías del debido proceso.

En este aspecto parece que acertó el a quo en el desarrollo de la primera instancia que encontró cúspide considerativa en la sentencia; al encontrarse en riesgo los derechos invocados, por reconocerse la existencia de la vía nacional y una vía perpendicular que se erige como un “acceso abrupto y repentino”, debió determinar y ordenar la vinculación de quien legalmente tiene la carga de su enmienda si, luego del correspondiente análisis jurídico, se establecía que no era la constructora demandada a quien debía atribuirse tales consecuencias. En su lugar, por ejemplo, se limitó a señalar que no era “posible” vincular a los particulares propietarios de los predios colindantes sobre los cuáles deben construirse los carriles de aceleración y desaceleración que se proyecta, sin ofrecer reales razones de su determinación. Tampoco analizó lo posible influencia que, frente a sus atribuciones jurisdiccionales, podría tener la necesidad de valorar alguna omisión atribuible al ente territorial municipal, como acá se ve preciso realizar.

2. Aunque algunos de los actos administrativos a mencionar, o escrituras públicas, no obran en el expediente, parecen hechos pacíficos los siguientes:

La existencia de una licencia de urbanización aprobada mediante resolución No. 000033 de fecha junio 18 de 1998, así como de la Resolución de Desenglobe No. 000169 de fecha 28 de febrero de 2002, ambas expedidas por la Curaduría Urbana de Dosquebradas, con el nombre Ciudadela Ecológica El Mandarino.

Se afirma que las áreas de cesión fueron entregadas al municipio de Dosquebradas según escrituras públicas 2759 de 14 de agosto de 2003, 3520 de fecha 24 de septiembre de 2003 y 1133 de fecha 30 de marzo de 2005, todas de la Notaría de Dosquebradas.

Obra certificado de tradición y libertad del folio de MI 294-54755<sup>15</sup>, de cuya lectura se desprende que las sociedades “INVERSIONES LOBER LIMITADA” y “SERVILOBER LIMITADA” cedieron al municipio de Dosquebradas, para vía de servicio a la urbanización Colinas del Bosque, un lote urbano con área de 13.007,58 m<sup>2</sup>, que se desenglobó del predio de mayor extensión con MI 294-52532. El desenglobe (modificación a licencia No. 006/2004) y la cesión están contenidos en la escritura pública 1133 del 30 de marzo de 2005 de la Notaría de Dosquebradas, según consta en las anotaciones 2 y 3 del folio de matrícula inmobiliaria (con todo, en la contestación de la demanda se señala que la cesión se hizo en la escritura pública 2659 (2759) del 14 de agosto de 2013 de la misma notaría). Ese lote, en consecuencia, es de propiedad de la entidad territorial.

Se encuentran en el expediente, de igual modo, licencias concedidas a la acá accionada para construir el proyecto Colinas del Bosque por etapas. La primera que aparece es la **Licencia Urbanística 001119 del 29 de enero de 2015**<sup>16</sup>, que contiene la aprobación del proyecto urbanístico general de desarrollo por etapas denominado COLINAS DEL BOSQUE y concede licencia de urbanización y construcción de la primera etapa, en la modalidad de licencia nueva. El literal c) de las consideraciones destaca que las áreas de cesión fueron entregadas al municipio de Dosquebradas según escrituras públicas 2759 de 14 de agosto de 2003, 3520 de fecha 24 de septiembre de 2003 y 1133 de fecha 30 de marzo de 2005, según la licencia de urbanización aprobada mediante resolución No. 000033 de fecha junio 18 de 1998 y Resolución de Desenglobe No. 000169 de fecha 28 de febrero de 2002 expedidas por la Curaduría Urbana de Dosquebradas, con el nombre Ciudadela Ecológica El Mandarino.

En esta licencia se habla de un plano que la integra, que no obra en la foliatura. Además, en la descripción de áreas se habla de 2.836,96 m<sup>2</sup> para la calle 64. En su parte resolutive, numeral octavo, se impone el deber de observar el plan de ordenamiento territorial (Acuerdo 14 de 2000, posterior a la resolución 000033 de 1998), conservar el retiro de las vías calle 64, vías peatonales, parqueaderos y zona verde gradual, conforme con el proyecto urbanístico inicial aprobado mediante licencia de urbanización aprobada mediante resolución No. 000033 con fecha junio 18 de 1998 y Resolución de Desenglobe No. 00169 con fecha febrero 25 de 2002 de la Curaduría Urbana de Dosquebradas.

---

<sup>15</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 111.

<sup>16</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 306.

La Curaduría Urbana Primera de Dosquebradas<sup>17</sup>, en respuesta a prueba de oficio decretada, informó en coherencia con lo anterior que el proyecto urbanístico “CIUDADELA ECOLÓGICA EL MANDARINO” corresponde a un desarrollo existente desde el año 1998, debidamente aprobado mediante licencia de urbanización No. 000033 del 18 de junio de 1998, al cual se le otorgó licencia de subdivisión de predios No. 000169 del 28 de febrero de 2002, ambas expedidas por el Curador Urbano Único de Dosquebradas, conforme al acuerdo 012 de 1986, que estuvo vigente hasta la aprobación del POT del año 2000. Agregó que de la licencia anterior se originaron todos los lotes actuales, y las áreas de cesión obligatorias por espacio público, equipamientos colectivos y vías públicas fueron entregadas al municipio de Dosquebradas por medio de las escrituras públicas ya señaladas.

Respecto de las licencias concedidas a partir de 2015 para Colinas del Bosque, señaló que se otorgó sobre un loteo existente, con vías públicas y áreas de cesión existentes, otorgada sobre lotes que no colindan con la vía troncal de occidente, con varios lotes de por medio. A su juicio, al no tratarse de lotes colindantes con la vía troncal, no resulta aplicable la resolución ANI 063 de 2003, ni la 241 de 2011.

De la documentación aportada luego de la audiencia de pacto de cumplimiento se destaca también, la correspondencia cruzada entre las partes, por ejemplo escrito de fecha 10 de octubre de 2017<sup>18</sup> donde la accionada expuso a la accionante que en los años 2003 (escritura 2759) y 2005 (escritura 1133) se entregaron al municipio todas las áreas de cesión, vías y zonas verdes; que los lotes A y B luego del desenglobe, destinados a lotes de comercio o bodegas, lindan con la avenida la Romelia el pollo, y son de propiedad de particulares que no están interesados en ninguna solución vial; que es importante contar con los propietarios de esos lotes o la intervención del municipio para desarrollar la solución vial; que en compromiso con la Alcaldía, viene adelantando estudios, diseños y documentos que se radicaron en la ANI, pero ésta solicita el certificado de tradición de la zona a intervenir que es del municipio; que son conscientes de la problemática y se han realizado acercamientos con el municipio, contrayendo el compromiso de realizar diseños y estudios técnicos de la solución vial y facilitar

---

<sup>17</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 493.

<sup>18</sup> Cuaderno principal 1, folio digital 198.

todos los estudios que solicita la ANI, para que el municipio obtenga los permisos para que realice las obras por medio de la figura de autogestión que maneje.

De la declaración del único testigo<sup>19</sup> se desprende que existe riesgo de colisión trasera porque, para acceder de la carretera nacional a la vía de acceso, debe disminuirse la velocidad para hacer un giro de 90° y viceversa. Asimismo, identificó la solución como construir los carriles, en otras palabras, la variante necesita ampliación para poder construir el carril de aceleración y desaceleración, pero la franja de retiro no es suficiente y por ello la obra afectaría predios privados.

3. En el fallo de primer grado se hizo un análisis sistemático de la normatividad que regula aspectos concernientes al problema jurídico: (i) Ley 1228 de 2008, (ii) la norma reglamentaria del parágrafo 3° de su artículo 1°, Decreto 2976 del 2010, cuyo artículo 9° determina que sobre la persona propietaria de un predio colindante a una vía nacional en un paso urbano, que en él construye, recae la obligación de construir carriles de aceleración y desaceleración que permitan el acceso desde la carretera; intervención vial que es una de las posibles soluciones que se fue postulando para superar la vulneración o amenaza, que además cabe en el marco de la flexibilidad del principio de congruencia en las acciones populares. (iii) Construcción de infraestructura vial reglada según Resolución No. 716 del 2015 de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Entre otros argumentos, en esa decisión se descartó a la sociedad demandada como responsable porque:

- (i) La licencia de urbanización data del año 1998, otorgada en vigencia del POT que estuvo vigente hasta el año 2000, y las áreas de cesión obligatorias para espacio público, equipamientos colectivos y vías públicas fueron entregadas al municipio de Dosquebradas en escrituras públicas de los años 2003 y 2005, actos que fueron efectuados por persona jurídica diferente a la ahora demandada, por lo que no puede someterse a la urbanizadora a la más reciente regulación.

---

<sup>19</sup>

- (ii) La urbanización “Colinas del Bosque” no colinda con la vía nacional concesionada, sino la vía de acceso que otrora fue cedida para tal fin al municipio.
- (iii) *“Evidentemente existe un “acceso abrupto y Repentino” pero no pertenece al predio del accionado y, no se determinó ni se confirmó Litis consorcio con los propietarios de los “predios Privados donde se tiene que hacer necesariamente la intervención para la adaptación del carril de desaceleración”, como lo indica el apoderado de Dosquebradas.”*

4. En el anterior contexto parece razonable concluir la necesidad de vincular a los particulares propietarios de los predios sobre los cuales se proyecta la solución vial, tal y como lo postuló la parte actora en la audiencia de fecha 17 de octubre de 2019, pero el juzgado de forma inmotivada lo negó, para luego señalar en la sentencia que no se conformó el litisconsorcio necesario con ellos mismos.

Pero, más allá de lo anterior que generaría una irregularidad constitutiva de nulidad procesal donde la actuación debería volver al mismo funcionario de primer grado para rehacer lo actuado con la vinculación observada a menos, se evidencia otra circunstancia que necesariamente altera la jurisdicción para resolver este asunto, como pasa a explicarse.

A juicio de esta Sala, la intervención del Municipio de Dosquebradas en este caso no puede obedecer solo a su rol de autoridad encargada de velar por la protección de los derechos colectivos cuya protección se invocó. Ella tiene un mayor trasfondo, pues lo que el plenario demuestra es que interviene en los hechos tratando de encontrar soluciones coordinadas con el constructor accionado, tiene la titularidad del dominio de la vía “terciaria” que se usa como el acceso cuestionado (cesión obligatoria contenida en escritura pública 1133 de 2005 de la Notaría de Dosquebradas, matrícula inmobiliaria 294-54755), tiene alguna injerencia en la administración zona donde existe la intersección que motiva el conflicto pues si bien la variante La Romelia – El Pollo es una vía nacional, se trata de un paso urbano<sup>20</sup>. Además, las normas cuya aplicación se reclama también le asignan funciones al rededor del tema materia de debate<sup>21</sup>, máxime cuando según se ha visto, la solución vial propuesta exige afectar bienes de propiedad de terceras personas.

---

<sup>20</sup> Decreto 2976 de 2010, artículo 4°.

<sup>21</sup> Por ejemplo, parágrafos 1° y 2° del artículo 9 del Decreto 2976 de 2010.

Es que, como se otea a folio digital 72 del archivo Cuaderno principal 2, así como al folio digital 344 del cuaderno principal 1, ambas de la actuación de primera instancia, la construcción vial compromete predios privados colindantes a la carretera nacional. Además, para lograr la completa satisfacción del interés colectivo conculcado, no sólo se requiere adecuación paralela a la vía nacional, sino también sobre la vía de acceso perpendicular a ella.

Antes esos factores resultan esenciales las competencias de la municipalidad al tenor del artículo 3° de la Ley 1228 de 2008<sup>22</sup>, y 6° del Decreto 2976 del 2010<sup>23</sup>, así como el artículo 35 ley 105 de 1993, entidad pública que a juicio de esta Sala debe ser vinculada como presunta responsable, en aras de alcanzar una solución de fondo al conflicto planteado, pues no se concibe en estos momentos una orden de protección que solo vincule al particular accionado quien, por tan solo mencionarlo, carece de herramientas para afectar bienes de terceras personas. Lo anterior sin perjuicio de que, similares apreciaciones, pudieran realizarse frente a las entidades adscritas al Ministerio de Transporte que tienen la función de administrar la red vial nacional.

5. Ahora bien, si eventualmente se avalara la conclusión del a quo sobre que, efectivamente, Proyectos y Construcciones Triple A S.A.S. no es el responsable de la adecuación requerida, pues en su momento se realizaron las cesiones de conformidad con las normas otrora vigentes<sup>24</sup>, y desenglobado el predio de mayor extensión (que sí colindaba con la vía nacional),

---

<sup>22</sup> "Artículo 3°. Afectación de franjas y declaración de interés público. Para efecto de habilitar las zonas de reserva, se declaran de interés público las franjas establecidas en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 105 de 1993, el Gobierno Nacional, a través de las entidades adscritas al Ministerio de Transporte que tengan la función de administrar la red vial nacional, los departamentos, los distritos especiales y los municipios, cuando se requiera la ampliación, cambio de categoría y construcción de vías nuevas, procederán a adelantar los trámites administrativos correspondientes para la adquisición de las fajas establecidas en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las respectivas autoridades deberán hacer las reservas presupuestales correspondientes para el pago de las indemnizaciones a que haya lugar una vez decidan adelantar la ampliación de las vías actuales, la construcción de carreteras nuevas o el cambio de categoría con fines de ampliación. Para tal efecto lo podrán hacer mediante compensación con gravámenes de valorización a través de las entidades administradoras de la red.

Parágrafo 3°. Los Concejos Distritales y Municipales podrán autorizar a los alcaldes la compensación parcial o total de los pagos de las indemnizaciones que se deban hacer por las franjas afectadas con cargo y de manera proporcional a impuesto predial que recaiga sobre el predio del cual se reservó la franja."

<sup>23</sup> "Artículo 6°. Adquisición de zonas requeridas para ejecución de proyectos de infraestructura. Para los efectos de lo previsto en el Artículo Tercero de la Ley 1228 de 2008, en cuanto a declaración de interés público de las Fajas de Retiro Obligatorio, las Entidades Adscritas al Ministerio de Transporte que tengan la función de Administrar la Red Vial Nacional, los Departamentos, los Distritos Especiales y los Municipios cuando requieran adelantar obras destinadas al mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación, realizarán la adquisición únicamente de las zonas de terreno que se requieran de conformidad con los estudios, diseños y/o necesidades técnicas para adelantar la ejecución de las obras públicas, garantizando condiciones de seguridad y operación de la vía.  
Parágrafo. En concordancia con lo ordenado en el artículo 35 de la Ley 105 de 1993, con el objeto de adelantar la adquisición de las zonas de terreno requeridas para el mejoramiento, mantenimiento y/o rehabilitación y/o cualquier otra intervención que se requiera, estas se realizarán de conformidad a los instrumentos de Gestión de Suelo establecidos en la Ley 9° de 1989, la Ley 388 de 1997 y demás normas complementarias o aquellas que las complementen o modifiquen."

<sup>24</sup> Por ejemplo, la Ley 1228 de 2008 determina las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, así: Artículo 2: Establécense las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las

se materializaron las cesiones, también podría plantearse que por tratarse de un paso urbano<sup>25</sup> (por tratarse de una vía nacional que atraviesa el perímetro urbano de ese ente territorial), y con apoyo en el literal “d” del artículo 1º del Decreto 80 de 1987<sup>26</sup>, es competencia entonces de los municipios la adecuación de la infraestructura de los pasos urbanos para la necesidad de la vida municipal, estableciendo la ley las herramientas necesarias para la intervención en predios privados (con las que no cuentan los particulares) y para la financiación o recuperación de las inversiones.

Esa eventual solución también implicaría el análisis del comportamiento de una autoridad pública, que necesariamente tendría que ser vinculada a la acción como presunta responsable.

6. De la exposición hecha en los puntos 4 y 5 que preceden se infiere que las órdenes para lograr una efectiva superación de la vulneración o amenaza de los intereses colectivos reclamada en el presente caso, requiere el análisis de la eventual responsabilidad de cara a las competencias de una autoridad administrativa, por lo que es menester revisar las reglas de jurisdicción y competencia señaladas en la Ley 472 de 1998.

Se lee de su artículo 15:

*“La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.*

*En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.”*

---

carreteras que forman parte de la red vial nacional: 1. Carreteras de primer orden sesenta (60) metros. 2. Carreteras de segundo orden cuarenta y cinco (45) metros. 3. Carreteras de tercer orden treinta (30) metros. PARÁGRAFO. El metraje determinado en este artículo se tomará la mitad a cada lado del eje de la vía. En vías de doble calzada de cualquier categoría la zona de exclusión se extenderá mínimo veinte (20) metros a lado y lado de la vía que se medirán a partir del eje de cada calzada exterior. Como antecedente de esta ley se encuentra el Decreto-ley número 2770 de 1953, por el cual se fijan normas sobre uniformidad de la anchura de las vías públicas nacionales y sobre seguridad de las mismas. Su artículo primero señalaba: La anchura mínima de la zona utilizable para las carreteras nacionales de primera categoría, será de treinta (30) metros. Para las carreteras nacionales de segunda categoría la anchura mínima de la zona utilizable será de veinticuatro (24) metros. Para las carreteras nacionales de tercer categoría, la anchura mínima de la zona utilizable será de veinte (20) metros. Estas medidas se tomarán la mitad de cada lado del eje de la vía. El Ministerio de obras públicas determinará las carreteras que correspondan a cada una de las anteriores categorías.

<sup>25</sup> Art. 3º, Decreto 2976 del 2010.

<sup>26</sup> “Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, a partir de un año de la vigencia del presente Decreto, el ejercicio de las siguientes funciones, sin perjuicio de aquellas que le hayan sido atribuidas por anteriores disposiciones: ... iii) adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal.”

A juicio de esta Sala, entonces, el Municipio de Dosquebradas debe ser vinculado a la actuación como presunto responsable de los hechos descritos en la demanda, situación que incluso para el ente territorial no luce desconocida. No en vano desde su primera intervención en este pleito, más allá de coadyuvar las pretensiones del actor popular, dedicó parte de su intervención para alegar su ausencia de responsabilidad en los hechos, postura que reiteró a lo largo del proceso, como puede verse en el escrito presentado luego de la suspensión de la audiencia de pacto de cumplimiento, así como en el alegato de conclusión, oportunidades donde se evidencia su particular interés por demostrar ausencia de responsabilidad en la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, análisis de fondo que si bien luce necesario, en todo caso no corresponde definirlo al juez civil sino al administrativo.

Aclárese que, en cuanto al factor subjetivo de competencia no está llamada la especialidad civil dentro de la jurisdicción ordinaria a conocer controversias jurídicas en cuyos extremos haga parte una autoridad pública; por el contrario, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa cuenta con el fuero de atracción.

*“Un buen ejemplo de aplicación del factor de conexión en la jurisdicción contenciosa administrativa es el llamado fuero de atracción. En virtud de dicha figura, al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y a otra entidad privada, cuya competencia le correspondería a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera –Jurisdicción Contenciosa Administrativa–, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas.”<sup>27</sup>*

En ese orden de ideas, y bajo el contexto de los hechos acá analizados, la necesidad de vincular al ente territorial para determinar su presunta responsabilidad, que solamente puede ser analizada por la justicia contencioso administrativa, implica la declaración de falta de jurisdicción que adelante se realizará, pues la participación en el litigio de un particular, en ningún caso justifica el sometimiento del ente territorial a la justicia ordinaria civil.

## **7. Nulidad de lo actuado.**

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Tercera. Decisión del 18 de junio del 2015. Radicación No. 76001-23-33-000-2012-00437-01(51174). C.P. Dr. HERNAN ANDRADE RINCON

Cuando un asunto es conocido por un juez quien no tiene jurisdicción o competencia funcional, no se puede extender el ejercicio de la jurisdicción para definir el fondo de la controversia; ello se conoce como improrrogabilidad de la jurisdicción o competencia. Está reglado en el artículo 16 del C.G.P, debiendo decretarse aun de oficio, en cuyo caso lo actuado conserva validez salvó la sentencia, que será nula (Cfr. art. 138 lb.).

Cerrando el análisis expuesto a lo largo de este proveído, existen serios fundamentos fácticos y jurídicos para vincular a esta acción, como presunto responsable, al Municipio de Dosquebradas, más allá de su participación en el asunto dentro en el marco del artículo 21 de la ley 472 de 1998; por lo tanto, quien debió conocer la demanda fue el juez contencioso administrativo de este distrito judicial (art. 16 lb., numeral 10 art. 155 del C.P.A.C.A).

Adelantado el proceso de la manera como aconteció, es necesario declarar la nulidad de la actuación en los términos descritos, desde la sentencia de primera instancia inclusive, y ordenar remitir el expediente al despacho que se considera competente<sup>28</sup>.

En consecuencia, el Despacho 002 de la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN para conocer de la acción popular promovida por Autopistas del Café S.A. contra Proyectos y Construcciones Triple A S.A.S., según lo anotado en este proveído.

**SEGUNDO:** Declarar la nulidad de lo actuado, desde la sentencia del 29 de septiembre de 2020, proferida por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE DOSQUEBRADAS, inclusive.

**TERCERO:** Para los fines pertinentes a que haya lugar, comuníquese al *a-quo* la decisión tomada mediante esta providencia. Líbrese el oficio respectivo.

**CUARTO:** Remítase el expediente a la Oficina Judicial de esta ciudad, para que se efectúe el

---

<sup>28</sup> Cfr. Tribunal Superior de Pereira. Sala Civil Familia, Auto del 29 de septiembre de 2007. Radicación No. 66001-31-03-003-2015-00195-01. M.P Dr. EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS.

reparto correspondiente, entre los Juzgados Administrativos de este distrito.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**El Magistrado**

**CARLOS MAURICIO GARCIA BARAJAS<sup>30</sup>**

**Firmado Por:**

**CARLOS MAURICIO GARCIA BARAJAS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 002 SUPERIOR SALA CIVIL FAMILIA DE LA CIUDAD DE  
PEREIRA-RISARALDA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

---

<sup>30</sup> La firma electrónica puede ser validada en <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica/ValidarDocumento>. Igualmente, el contenido de esta providencia y el estado en el cual aparece notificada, pueden ser consultados en el link <https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-superior-de-pereira-sala-civil-familia>

66170310300120180012602  
Acción Popular – Apelación de Sentencia

Código de verificación:

**07f366622a440abbc34cf8ee4c2b2f49484d0ea3acd75629ee9e167b0a367c0b**

Documento generado en 15/07/2021 10:46:52 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**